

ינואר 2018

יישום גישה מבוססת סיכון על ידי נותני שירותי העברת כספים

מסמך זה נועד לסייע לגורמים הנותנים שירותי העברת כספים או ערך פיננסי (Money or value transfer service provider, להלן: "נותן שירותי העברה" או "נותן השירות") ליישם גישה מבוססת סיכון אשר תאפשר פיתוח של אמצעי ניהול ובקרה המותאמים לסיכוני הלבנת הון ומימון טרור האופייניים לפעילות זו. הנחיות אלו משלימות את הנחיות הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ליישום גישה מבוססת סיכון בגופים פיננסיים ועסקיים (להלן: "ההנחיות הכלליות").¹

נותני שירותי העברה כוללים גם גורמים המוגדרים בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 כ"נותן שירות בנקס פיננסי", שכן שירותי העברת נכסים פיננסיים, הם אחד מהשירותים שניתנים על ידם. הגדרת "בנקס פיננסי" כוללת כל אחד מאלה: (1) מזומן; (2) שיק, שטר חוב או שטר חליפין כמשמעותם בפקודת השטרות; (3) המחאה בנקאית או המחאת נוסעים; (4) פיקדון כספי; (5) נייר ערך למוכ"ז כמשמעותו בחוק החברות; (6) לוחית או חפץ אחר המיועדים לרכישת נכסים או שירותים, שניתן לצבור בהם ערך כספי מעל סכום שקבע השר; (7) מטבע וירטואלי; (8) נכס פיננסי אחר שקבע השר באישור ועדת הכספים של הכנסת.

הנחיות אלה יש לקרוא יחד עם המסמכים הבאים:

- המלצות ארגון FATF (Recommendations), ההמלצות הפרשניות (INR) ורשימת המונחים.
- הנחיות ארגון FATF ליישום גישה מבוססת סיכון לתחום נותני שירותי העברת כספים או דברי ערך: Risk-Based Approach Guidance for Money or Value Transfer Services.
- הנחיות הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור ליישום גישה מבוססת סיכוניים בגופים פיננסיים ועסקיים.
- מסמכים נוספים כוללים:
FATF Guidance on National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment, The FATF Guidance on Politically Exposed Persons & the FATF Guidance on AML/CFT and Financial Inclusion.

¹ <http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Guidelines>

ניהול סיכונים: יישום גישה מבוססת סיכון

נותן שירותי העברה צריך לזהות, להעריך ולהבין את סיכוני הלבנת הון ומימון הטרור אליהם הוא חשוף, האופייניים לפעילות מסוג זה, ולפתח אמצעים לניהול והפחתת הסיכונים שזוהו, באופן אפקטיבי, לרבות על ידי הקצאת משאבים יעילה ומדיניות ופיתוח אסטרטגיה תוך-ארגונית.

הערכת הסיכונים של נותן השירות, שמהווה את הבסיס ליישום גישה מבוססת סיכון אצל נותן השירות, תהיה כתובה, תתעדכן באופן מתמשך ושוטף, תתועד ותועבר לידיעת עובדים רלוונטיים אצל נותן השירות. יישום גישה מבוססת סיכון כוללת את השלבים הבאים: זיהוי ודירוג סיכוני הלבנת הון ומימון טרור; הליך זיהוי והכרת הלקוח; דיווח על פעולות בלתי רגילות; ניטור לקוחות ועסקאות; הדרכה מקצועית ומודעות; וכן, ניהול סיכונים מתמשך ומתעדכן לרבות עדכון הערכת הסיכונים, הבקורות הפנימיות והמסמכים שהתקבלו בהליך זיהוי והכרת הלקוח.

כאמור, זיהוי ודירוג הסיכון הינו השלב הראשון ביישום גישה מבוססת סיכון. הגם שאין רשימה סגורה של קטגוריות מצבי סיכון, להלן דוגמאות לקטגוריות הנפוצות בסקטור נותני שירותי העברת כספים בהן ניתן להסתייע בעת זיהוי ודירוג סיכון:

1. **סיכון הקשור בלקוח**: נותן שירותי העברה יבצע הערכת סיכונים של לקוח לפי הקריטריונים של הסיכון ותוך בחינת השפעת האמצעים להפחתת הסיכון על הערכת הסיכונים. להלן תסמינים שיכולים להצביע על סיכון הגלום בלקוח:

- הלקוח הינו גוף פיננסי (המספק שירותי העברת כספים או שירותים פיננסיים אחרים) אשר אינו נמצא תחת אסדרת משטר איסור הלבנת הון, או;
- הלקוח הינו גוף פיננסי במדינת חוץ (המספק שירותי העברת כספים או שירותים פיננסיים אחרים) אשר ידוע לנותן השירות כי אינו עומד במשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור הנהוג במדינת החוץ.
- הלקוח מנהל את קשריו העסקיים או את עסקאותיו בנסיבות בלתי רגילות, כגון: נוסע למקומות מרוחקים לשם ביצוע עסקאות ללא הסבר המניח את הדעת; מחזיק או מפעיל עסקים מבוססי מזומנים שנראים כחברות קש; ועוד.
- הלקוח, בני משפחתו, מקורביו או הנהנה הסופי של הלקוח הינו איש ציבור זר;
- לקוח שאינו מתנהל פנים-אל-פנים מול נותן שירותי העברת הכספים, וקיים ספק לגבי זהותו;
- לקוח שמשמש בסוכנים או מיופי כח, כאשר אופי היחסים או העסקאות מקשה על זיהוי הנהנה הסופי;
- הלקוח אינו מעוניין לחשוף או יודע מעט פרטים על המוטב בפעולה;

עמוד 2 מתוך 7

- הלקוח נותן מידע לא עקבי (למשל, מספק שמות שונים);
- הלקוח מעורב בעסקאות שאינן קשורות לארץ היעד, וללא כל הסבר סביר;
- מתעורר חשד שהלקוח פועל בשמו של צד שלישי או נמצא תחת שליטתו, אך אינו חושף מידע זה (כגון: לקוח משך כסף שקיבל לחשבונו בהעברה בנקאית והעבירו לידי אדם שלווה אותו, או אדם מלווה את הלקוח, עושה פעולות כספיות ורושם אותם על שם הלקוח);
- חשד שזהות הלקוח מזויפת (כפי שעולה ממסמכיו או ממסמכים אחרים);
- לקוח שעסקאותיו ופעילויותיו מצביעות על מעורבות עם גורמים פליליים, תואמים לטיפולוגיות או לדגלים אדומים שפורסמו על ידי הרשות לאיסור הלבנת הון או על ידי ארגון FATF.

2. **סיכון הקשור במדינה או באזור גיאוגרפי:** סיכון הקשור במדינה או באזור גיאוגרפי יחד עם גורמי סיכון נוספים, יכול לספק מידע לגבי סיכונים הלבנת הון ומימון טרור אפשריים.

תסמינים שיכולים להצביע על סיכון זה, כוללים מדינות או אזורים גיאוגרפיים אשר לפי גורמים מהימנים מממנים פעולות טרור, תומכים בפעולות טרור, או כאלו שארגוני הטרור פועלים בתוכם; או, זוהו על ידי גורמים מהימנים כמדינות שיש בהן פעילות משמעותית של פשע מאורגן, שחיתות או פעילות פלילית אחרת, ובכלל כך מדינות המהוות מדינות מעבר (Transit) או מדינת מקור (Source) לסחר בסמים, סחר בבני אדם, הברחות והימורים; או, הוטלו עליהם סנקציות, אמברגו ועוד, על ידי ארגונים בינלאומיים כגון האו"ם; או, שיש בהם שלטון, רשויות אכיפה ורגולטורים שפעילותם אינה אפקטיבית, לרבות כאלה שזוהו על ידי דוחות ארגון ה-FATF כמדינות בעלות משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור שאינו מספק ושנקבע שמוסדות פיננסיים נדרשים לתת תשומת לב מיוחדת ככל שיקיימו יחסים עסקיים איתם.

3. **סיכון הקשור בעסקאות, מוצרים או שירותים:** נותן שירות העברה צריך להיות מודע לסיכונים הכרוכים בשימוש במוצרים ושירותים חדשניים שדרך מערכתיהם ניתן לעשות שימוש בנותן שירות העברה.

תסמינים שיכולים להצביע על סיכון זה, כוללים עסקאות, מוצרים או שירותים הנוטים להעדיף אנונימיות או המאפשרים "חציית גבולות" גיאוגרפיים בקלות (כגון: מזומן, העברות כספים באינטרנט, כרטיסים נטענים ועוד); המגבילים את גובה העסקה או עם רף גבוה מאוד לעסקה; המוצעים באופן בינלאומי; מורכבים; וכן, מאפשרים החלפת מזומנים במכשיר סחיר (כגון כרטיס נטען).

עמוד 3 מתוך 7

בנוסף, סיכון זה תלוי גם באופן ביצוע העסקה - האם נותן השירות הינו הגורם המעביר ("מקור") או הגורם הנעבר ("יעד") של הפעילות הכספית. נותן השירות צריך לבחון את העסקה או את הפעילות הכספית בכללותה, ובין היתר יעשה זאת לפי הקריטריונים הבאים:

• **נותן השירות הינו מקור ביצוע או ניסיון ביצוע העסקה:**

התנהגות הלקוח, ובכלל כד: הלקוח עורך מספר עסקאות במטרה לפצל את ערך העסקה ולהישאר מתחת לרף הקובע לביצוע זיהוי והכרת לקוח, לדיווח או לתיעוד העסקה; העסקה מורכבת, וזאת ללא היגיון מסחרי או סיבה חוקית; מספר העסקאות או ערכן אינו עולה בקנה אחד עם מצבו הפיננסי של הלקוח, מקצועו או עם מהלך העסקים הרגיל של הלקוח; הלקוח שואל שאלות חריגות, מאיים או מנסה לשכנע את העובדים להימנע מדיווח; הלקוח שולח כסף לחו"ל ומצפה לקבל העברה נכנסת שוות ערך, או ההיפך; הלקוח מעביר כסף לאתרי הימורים מקוונים בלתי חוקיים או למדינות עם מספר גדול של אתרי הימורים באינטרנט; הלקוח מעביר כסף למדינה או אזור גיאוגרפי בסיכון גבוה; הלקוח מנסה לבצע עסקה, אך כשמסתבר לו שהוא עשוי לעבור תהליך של זיהוי והכרת הלקוח, הוא פועל כדי לבטל את העסקה בכדי להימנע מדיווח או מדרישות אחרות.

פעילות שנתגלתה במהלך ניטור העסקה, ובכלל זאת: העברות מאנשים שונים לאותה ישות או ההיפך, ללא הסבר סביר; העברות גדולות באופן משמעותי או עסקאות בתדירות גבוהה, ללא סיבה הגיונית או נראית לעין; הלקוח משתמש בכינויים, מיופי כוח או במגוון של כתובות שונות; או, הלקוח מעביר או מקבל כספים מאנשים המעורבים בפעילות פלילית.

• **נותן השירות הינו היעד של העסקה:**

במקרה של העברות כספיות, על נותן השירות לשים לב לתסמינים הבאים: אין מידע לגבי המבצע או הנהנה מהעסקה, ועל אף שדרש זאת, נותן השירות לא קיבל כל מידע על העסקה או על הלקוח. כמו כן, על נותן השירות לשים לב לכמות העסקאות שבוצעו בתקופת זמן מוגדרת שאינן מתאימות לדפוס הפעולה של הלקוח.

4. **סיכון הקשור בדרכי הפצה או סוכנים:** חלק מהערכת הסיכונים של נותן שירות העברה צריך להתייחס לסיכונים הנובעים משימוש בסוכנים כחלק מהמודל העסקי של נותן השירות לצורך ביצוע העברות כספיות. נותן השירות צריך להכיר את הסוכן ולוודא שאינו פושע או קשור לארגון פשיעה. ישנו קושי בזיהוי סיכונים סוכנים להלבנת הון ומימון טרור על ידי נותן שירות העברה בינלאומי, להבדיל מנותן שירות מקומי, בין היתר לאור שוני בחובות הרגולטוריות המוטלות על נותן השירות בכל מדינה ומדינה בה נמצא כל סוכן, והחשש מאי ציות למשטר איסור הלבנת הון ומימון טרור.

עמוד 4 מתוך 7

זיהוי והערכת הסיכונים של סוכנים על ידי נותן שירות העברה יכלול את התסמינים הבאים, כולם או חלקם, ככל שהם רלוונטיים למודל העסקי של נותן השירות: סוכנים המייצגים יותר מנותן שירותי העברת כספים אחד; סוכנים הממוקמים במדינות בסיכון גבוה, משרתים לקוחות או מבצעים עסקאות בסיכון גבוה; סוכנים המנהלים מספר גבוה במיוחד של עסקאות עם סוכנים ממדינות זרות, במיוחד ממדינות בסיכון גבוה; סוכנים שנקבע שהם בסיכון הדומה לזה של "איש ציבור זר"; סוכן המבצע מספר גדול של עסקאות באזור בו נמצא סוכן אחר, ובפרט כאשר האזור זוהה כאזור בסיכון גבוה; היקף העסקה של הסוכן אינו עולה בקנה אחד עם עסקאותיו בעבר; דפוס עסקאות מתחת לרף הנדרש לביצוע הליך זיהוי והכרת לקוח; סוכנים שהושתו עליהם סנקציות או קיבלו סיקור שלילי על ידי אמצעי תקשורת מהימנים; סוכנים שלא נכחו או לא השלימו את ההדרכה המקצועית של נותן השירות בדבר איסור הלבנת הון ומימון טרור; סוכנים המקיימים הדרכות מקצועיות שאינן עולות בקנה אחד עם הסטנדרטים והמדיניות הלאומית והבינלאומית; סוכנים עם עבר של אי ציות לרגולציה בתחום איסור הלבנת הון ומימון טרור, ואשר אינם מוכנים לפעול בהתאם לתכניות ציות קיימות, ולכן הושעו מהעבודה, בהשעיה על תנאי או פוטרו; סוכנים אשר אינם מספקים מידע מחייב, לפי דרישה; סוכנים אשר איסוף הנתונים או ניהול הרשימות שלהם הוא חלש, מרושל או לא עקבי; סוכנים המוכנים לקבל מסמכי זיהוי מזויפים או מסמכי זיהוי המכילים מידע כוזב, כתובות שאינן קיימות או מספרי טלפון שגויים; סוכנים אשר דפוס הפעילות וההעברות הכספיות שלהם מצביעות על מעורבות בפעילות פלילית; סוכנים שההכנסה שלהם אינה מתאימה לכמות הלקוחות שלו, אינו מתאים לזה של סוכנים אחרים באותו אזור או מתאים לדפוס של פעילות פלילית; או, סוכנים שמספר הלקוחות החריגים שלו אל מול הלקוחות הרגילים אינו נורמאלי ביחס לאזור בו הוא פועל.

הליך זיהוי והכרת הלקוח

הליך זיהוי והכרת לקוח יסייע לנותן השירות להבין את מטרת ואופי הקשר העסקי ולהעריך את הסיכון להלבנת הון ומימון טרור הכרוך בו. ביישום גישה מבוססת סיכון בהליך זיהוי והכרת הלקוח, נותן השירות יתבסס על הערכת הסיכונים שלו והרגולציה המקומית החלה על הסקטור.

במסגרת הליך הזיהוי והכרת הלקוח הראשוני נותן השירות צריך לזהות את הלקוח ואת הנהגה, היכן שנדרש, לאמת את זהותם ולהבין את מערכת היחסים העסקית, בהתאם למידע ומסמכים מהימנים הדרושים לפי הרגולציה שחלה על נותן השירות ותוך יישום גישה מבוססת סיכון.

היקף ואופי הליך הזיהוי והכרת הלקוח יותאם לרמת הסיכון שנקבעה בהתאם להערכת הסיכונים. כך למשל, בהליך זיהוי והכרת לקוח מוגבר יש לבקש מסמכי זיהוי נוספים ממקורות מהימנים ומגוונים יותר; לאמת כי מקור הכספים שהם חלק מהעברות כספיות או קשר עסקי כלשהו אינו מתקבולי עבירות

עמוד 5 מתוך 7

פליליות; וכן, לבקש מידע נוסף מהלקוח לגבי מטרת פעילותו הכספית או מערכת היחסים העסקית ולאמת מידע זה. בהליך זיהוי והכרת לקוח מופחת ניתן לקבל נתוני זיהוי סבירים; אין צורך באיסוף מידע ספציפי או נקיטה באמצעים מיוחדים בכדי להבין את מטרות ואופי היחסים העסקיים; ניתן להפחית את תדירות עדכון פרטי הזיהוי של הלקוח, ככל שמדובר במערכת יחסים עסקית מתמשכת, ולהפחית את מידת והיקף ניטור העסקאות השוטף ובדיקת העסקאות, ככל שאינם עוברים רף כספי סביר.

דיווח על פעילות בלתי רגילה

המלצה 20 להמלצות ארגון ה-FATF מחייבת כל מוסד פיננסי ועסקי, ובכלל כך נותן שירות העברה, החושד או שיש לו סיבה סבירה לחשש, כי מקורם של כספי העסקה בביצוע עבירה או שנועדו למימון טרור, עליו לדווח על הפעולה באופן מידי לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור.

הדיווח לרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור יהיה בהתאם להנחיות, טפסי ותבנית הדיווח שיפורסמו על ידי הרשות לסקטור זה.

ניטור לקוחות ועסקאות

ניטור משמעו בחינת עסקאות באופן מתמשך כדי לוודא כי הן עומדות בקנה אחד עם המידע שיש בידך נותן השירות לגבי הלקוח ומערכת היחסים העסקית איתו. במסגרת הניטור, יש לזהות שינויים בהערכת הסיכונים של לקוח (כגון: שינויים בהתנהגות, בשימוש במוצרים או בהיקף הכספי) ועדכון רמת הסיכון שלו, בין היתר על ידי ביצוע הליך זיהוי והכרת לקוח מוגבר הכולל עדכון המידע והמסמכים שיש לנותן השירות לגבי אותו לקוח.

נותן שירות העברה יישם גישה מבוססת סיכון במהלך ניטור הלקוחות והעסקאות. כך לדוגמא, ככל שרמת הסיכון של הלקוח או של עסקאות מסוימות בסקטור זה דורגו ברמת סיכון יותר גבוהה להלבנת הון ומימון טרור, על נותן השירות לבצע ניטור לקוחות ועסקאות בתדירות יותר גבוהה.

נותן השירות רשאי במסגרת ניטור לקוחות ועסקאות, לפי גישה מבוססת סיכון, לקבוע סף דיווח כספי או סף אחר אשר יסייע לנותן השירות לזהות לגבי אילו לקוחות, פעולות או עסקאות יש לבצע בקרה מוגברת. כללים אלו יעודכנו, באופן שוטף, על מנת לוודא שהם הולמים את סוג הלקוחות והעסקאות. נותן השירות יתעד כל שינוי וישמור את המסמכים.

הדרכה מקצועית ומודעות

יישום אפקטיבי של מדיניות איסור הלבנת הון ומימון טרור תלויה לא רק בהבנתם של העובדים את המדיניות והפרוצדורות שהם נדרשים לבצע, אלא גם את הסיכונים שפרוצדורות אלו נועדו לצמצם, וכן את ההשלכות האפשריות של סיכונים אלה. לכן חשוב שהעובדים יעברו הדרכות מקצועיות, ובכלל כן: הדרכת חובה לכל העובדים הרלוונטיים; ההדרכה צריכה להיות רלוונטית לסיכונים הייחודיים לסקטור זה, לרבות לעניין שינויים ברגולציה; התאמת ההדרכה לתחומי העבודה השונים, וציוד העובדים בהבנת והכרת סיכוני הלבנת הון ומימון טרור בפניהם הם צפויים לעמוד במהלך עבודתם, וחובותיהם ביחס לסיכונים אלה.

בנוסף, על ההדרכות וההכשרות המקצועיות להיות אפקטיביות. ניתן לבדוק אפקטיביות ההדרכות על ידי בחינת העובדים על החומר שהועבר בהדרכה, בחינת רמות הציות לאמצעי הבקרה או נקיטת אמצעים אחרים שבאמצעותם הצוות יכול להוכיח את רמת הידע המצופה ממנו. הדרכות והכשרות מקצועיות צריכות להתבצע באופן קבוע ועיתי ועליהן להיות רלוונטיות לפעילות. אין להסתפק בתרגיל חד-פעמי בעת קליטתם של עובדים חדשים או בהפצת מידע משלים ועדכונים שוטפים.

על נותן השירות לגייס עובדים לאחר ביצוע בדיקות רקע. רמת והיקף תהליך המיון צריכה להיות בהתאם לסיכוני הלבנת ההון ומימון הטרור שאליהם צפוי להיחשף העובד במהלך עבודתו או לניגודי עניינים פוטנציאליים בין העובד המיועד לבין יישום תקין של מדיניות הלבנת הון ומימון טרור.

ניהול סיכונים מתמשך ומתעדכן

משטר ציות יעיל ואפקטיבי במסגרתו מזהים ומנהלים סיכוני הלבנת הון ומימון טרור לפי גישה מבוססת סיכון מחייב הליך ניהול סיכונים מתמשך ומתעדכן, ובכלל כן עדכון מתמשך של הערכת הסיכונים של נותן השירות, ביצוע ביקורות פנימיות עצמאיות למשטר הציות של נותן השירות ותיעוד ושמירת מסמכים (במהלך הליך זיהוי והכרת לקוח, עסקאות שבוצעו, שינויים שבוצעו להערכת הסיכונים ועוד).